



SCHLUSSBERICHT – 27.02.2023

Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales im Kanton Solothurn

Wirksamkeitsbericht 2023 - Paket 2

Zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales im Kanton Solothurn
Untertitel: Wirksamkeitsbericht 2023 - Paket 2
Auftraggeber: Amt für Gemeinden (AGEM) des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Datum: 27.02.2023

Begleitgruppe

Vertreter Kanton:

Michael Aeschlimann, Fachmann Finanzausgleich AGEM
Sandro Müller, Chef für Gesellschaft und Soziales
Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen AGEM, stv. Chef AGEM
Andreas Walter, Chef Volksschulamt

Vertreter VSEG:

David Baumgartner, Finanzverwalter EG Stadt Grenchen
Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG
Urs Tanner, Finanzverwalter EG Stadt Olten

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Rafaela Catena

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	2
1	Einleitung	3
2	Datenaufbereitung und -analyse	4
3	Soziale Sicherheit	5
3.1	Leistungsfelder.....	5
3.2	Kontext	5
3.3	Entwicklung des Nettoaufwands.....	6
3.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	10
4	Bildung	11
4.1	Leistungsfelder.....	11
4.2	Kontext	11
4.3	Entwicklung des Nettoaufwands.....	12
4.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	17
5	Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern.....	18
6	Tragbarkeit	19
7	Fazit	21
	Literaturverzeichnis	22

Abkürzungsverzeichnis

AGEM	Amt für Gemeinden
AHV	Alters- und Hinterlassenenvorsorge
EL	Ergänzungsleistungen
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
GEFIN	Gemeindefinanzstatistik
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
SuS	Schülerinnen und Schüler
VSG	Volksschulgesetz
VSA	Volksschulamt
WB	Wirksamkeitsbericht

1 Einleitung

Der geltende Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) wurde per 1. Januar 2016 eingeführt. Per 1. Januar 2020 wurde er wegen der Abfederung der Steuerausfälle aus der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) um zwei Ausgleichstöpfe befristet erweitert (arbeitsmarktlischer Lastenausgleich und Härtefallausgleich STAF). Gemäss dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (§ 4 FILAG EG) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat periodisch einen Wirksamkeitsbericht (WB) vorzulegen. Ein erster solcher Bericht wurde 2019 vorgelegt und befand die Struktur des Finanzausgleichs insgesamt als zielführend und transparent.

Der zweite WB ist im Jahr 2023 fällig. Der Bericht wird in zwei Pakete unterteilt. Paket 1 prüft die Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs und Paket 2 legt die Kostenentwicklung in den kommunalen Leistungsfeldern der Sozialen Sicherheit sowie Bildung dar.¹ Ecoplan wurde vom Amt für Gemeinden (AGEM) mit dem zweiten Berichtspaket beauftragt.

Die beiden Leistungsfelder der Sozialen Sicherheit und der Volksschule werden in vorliegendem Bericht fundiert betrachtet, da sie für die kommunalen Finanzhaushalte von grosser Bedeutung sind. Die Analyse der Kostenentwicklung umfasst im Sinne einer 5-Jahresentwicklung den Zeitraum 2016-2021 und geht auf folgende Punkte vertieft ein:

- Entwicklung des Nettoaufwands bezüglich der einzelnen, kommunalen Aufgaben im Bereich der Volksschule und der Sozialen Sicherheit auf der Grundlage der Jahresrechnungen der Gemeinden
- Entwicklung der Nettobelastung der Gemeindehaushalte aufgrund dieser Aufgabenfelder, d.h. der Restbelastungen im jeweiligen Finanzhaushalt (unter Berücksichtigung der kantonalen Schülerpauschalen und nach Vollzug der Lastenausgleiche in der sozialen Sicherheit)
- Grobe Einschätzung der Tragbarkeit dieser Restbelastung unter Einbezug der Steuereinnahmenentwicklung der Gemeinden
- Handlungsempfehlungen zum Beitragsprozentsatz des Kantons an der Schülerpauschale von 38%

¹ Siehe § 4 Abs. 2 FILAG EG.

2 Datenaufbereitung und -analyse

Da die Analyse der Kostenentwicklung auf die kommunalen Leistungsfelder und die kommunalen Finanzen abzielt, wurden die Jahresrechnungen der Gemeinden herangezogen. Das Amt für Gemeinden (AGEM) bereitete dazu die Erfolgsrechnung 2016-2021 der Gemeinden aus der GEFIN-Datenbank für Ecoplan auf.² Ecoplan ermittelte daraus den Nettoaufwand in den jeweiligen Leistungsfeldern. Auf dieser Basis wurden die Gemeindekonten im Bereich der Sozialen Sicherheit, Bildung (Volksschule) und Gesundheit (Pflegekosten) einer vertieften Analyse unterzogen. Um den Anteil der genannten Leistungsfelder am gesamten Nettoaufwand der Gemeinden über die Zeit zu vergleichen sowie den Steuereinnahmen gegenüberzustellen. Die weiteren Leistungsfelder wurden auf einer aggregierten Ebene betrachtet.

Die betrachteten Leistungsfelder generieren grosse Ausgaben für die Gemeinden. Einnahmen fliessen in einem gewissen Masse von aussen zu, beispielweise durch Kostenbeteiligungen des Kantons oder der Eltern (im Volksschulbereich). In den folgenden Kapiteln wird daher grundsätzlich auf den Nettoaufwand der Gemeinden fokussiert, um die Kostenentwicklungen in den einzelnen kommunalen Aufgaben zu evaluieren. Um Entwicklungen auch pro Kopf zu betrachten, verwendet Ecoplan die vom AGEM zur Verfügung gestellten Bevölkerungszahlen des Kanton Solothurns gemäss Statistikdienst des Kantons.

Um den Beitragsprozentsatz des Kantons an der Schülerpauschale sowie die Abdeckung der Löhne der Lehrpersonen durch die Schülerpauschale zu beurteilen, lieferte das Volksschulamt (VSA) des Kanton Solothurns (VSA) Ecoplan Daten zum Kantons- sowie Gemeindeanteil an der Schülerpauschale. Das AGEM bereitete wiederum die verbuchten Daten zu den Löhnen des Lehrpersonals auf, die von den Gemeinden und den Schulverbänden ausbezahlt wurden, um alle Schulträger berücksichtigen zu können. Der Lohnaufwand der Gemeinden wurde aus der Erfolgsrechnung eruiert und die Löhne, die in Schulverbänden anfielen, vom AGEM aus deren Rechnungen extrahiert. Da die Aufbereitung der Jahresrechnungen der Zweckverbände bis 2017 sehr aufwändig wäre, wurde für den Bildungsbereich die Kostenentwicklung im Zeitraum 2018-2021 betrachtet. Um den Bildungsaufwand pro Schülerinnen und Schüler (SuS) zu bestimmen, wurde die Bildungsstatistik des VSA konsultiert.³

Leistungsfelder, die in der Zuständigkeit des Kantons liegen, wurden in der Analyse nicht berücksichtigt.

² Kanton Solothurn, Gemeindefinanzstatistik, 2023.

³ Kanton Solothurn, Bildungsstatistik, 2022.

3 Soziale Sicherheit

3.1 Leistungsfelder

Im Bereich der Sozialen Sicherheit ist die Kostenentwicklung im Zeitraum 2016 bis 2021 von verschiedenen kommunalen Aufgaben getrieben, deren Entwicklung und Anteil am gesamten Nettoaufwand im vorliegenden Kapitel analysiert werden. Die Aufgabenfelder können grob in die folgenden drei Kategorien eingeteilt werden:

- Gesetzliche Soziale Sicherheit: vom Sozialhilfegesetz vorgeschriebene Gemeindeaufgaben
- Freiwillige Soziale Sicherheit: vom Gesetz als auf Gemeindeebene optional definierte Aufgaben oder Verbundsaufgabe
- Pflegeleistungen: stationäre und ambulante Pflegeleistungen

Die meisten Aufgabenbereiche sind innerhalb des funktionalen Kontos 5 (Soziale Sicherheit) zu finden, das detailliert betrachtet wurde. Die Aufwände für den Pflegebereich sowie die Suchtpräventionsmassnahmen wurden aus dem funktionalen Konto 4 (Gesundheit) entnommen. Konkret wurden die folgenden kommunalen Leistungsfelder untersucht:

- Gesetzliche wirtschaftliche Hilfe (Sozialhilfe)
- Ergänzungsleistungen (EL)
- Pflege
- Alimente
- Familie, Kinder, Jugend und Alter
- Sucht und Prävention
- Integration
- Beratung
- Freiwillige soziale Projekte

3.2 Kontext

Im Bereich der Sozialen Sicherheit traten per 1.1.2020 Gesetzesänderungen in Kraft, die im Rahmen einer Aufgabenentflechtung die Zuständigkeit und Finanzierung einzelner Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden verschieben:

- Fremdplatzierungen: Die Kosten von Platzierungen von Kindern und Jugendlichen ausserhalb des Elternhauses sind grundsätzlich im Rahmen der Unterhaltspflicht durch die Eltern zu tragen. Da dies in der Regel nicht möglich ist, werden die Kosten von der Sozialhilfe übernommen. Neu trägt der Kanton die durch die Fremdplatzierung entstehenden Sozialhilfekosten. Dies gilt sowohl für Fremdplatzierungen, die im Einvernehmen mit den Eltern

erfolgen wie auch für Platzierungen, welche durch die Kindesschutzbehörde (KESB) angeordnet werden.⁴

- EL AHV und EL IV: Während die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen bis 2019 eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden war, wurden die Zuständigkeiten 2020 entflechtet. Seither sind die Gemeinden für die Ausrichtung und Finanzierung der EL AHV und der Kanton für die Ausrichtung und Finanzierung der EL IV zuständig.
- Pflegekosten: Bis 2019 wurden die Pflegekosten je zu 50% vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Seit 2020 werden die Kosten vollständig von den Gemeinden übernommen.

Eine Evaluation dieser Entflechtungen ist zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht und daher explizit nicht als Gegenstand des Paket 2 des Wirksamkeitsberichts definiert. Die Zuständigkeitsverschiebungen sind hier bloss zum Verständnis erwähnt. Die Aufgabenverschiebungen erklären denn auch einen Teil der Kostenentwicklungen und vor allem -verschiebungen zwischen den Aufgabenfeldern von 2019 auf 2020, wie in den folgenden Grafiken zu sehen ist.

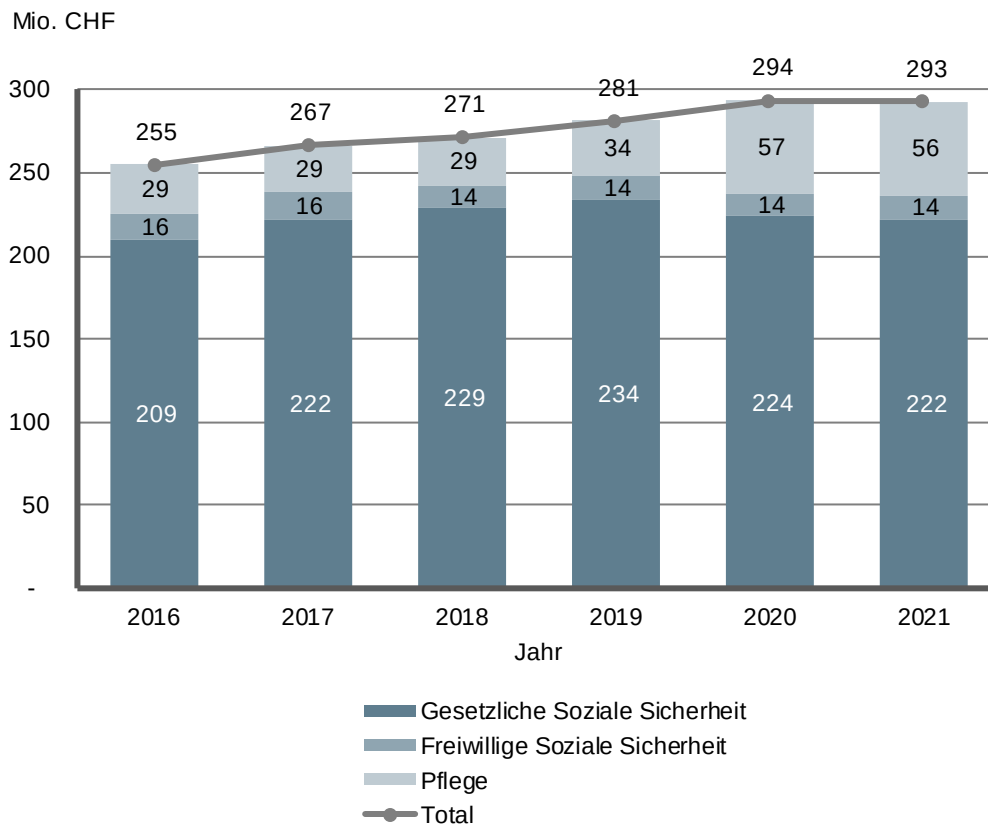
3.3 Entwicklung des Nettoaufwands

a) Übersicht der Entwicklung des Nettoaufwands

Die Abbildung 3-1 zeigt, wie der Nettoaufwand von 2016 bis 2018 zunimmt. Diese Steigerung ist auf die Kategorie der gesetzlichen Sozialen Sicherheit, also vor allem die Sozialhilfekosten, zurückzuführen. Der Nettoaufwand der Gemeinden für die Leistungen im Sozialbereich, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind, steigt in diesem Zeitraum von 209 auf 234 Mio. Franken, bevor er wieder abnimmt und sich von 2020 auf 2021 stabilisiert. Die Abnahme von 2019 und 2020 ist auf die bereits erwähnte Aufgabenentflechtung zurückzuführen, nach der die Platzierungskosten neu vom Kanton getragen werden. Umgekehrt werden ab 2020 die Pflegekosten vollständig von den Gemeinden übernommen. Der Wegfall des Kantonsanteils von 50% führt dazu, dass der kommunale Nettoaufwand im Bereich der Pflege ansteigt. Der Nettoaufwand für die freiwilligen Leistungen in der Sozialen Sicherheit nimmt von 2017 auf 2018 leicht ab und bleibt danach konstant bei 14. Mio. Franken.

⁴ Kanton Solothurn, Innerkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, 2022.

Abbildung 3-1: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – nach Grobkategorie



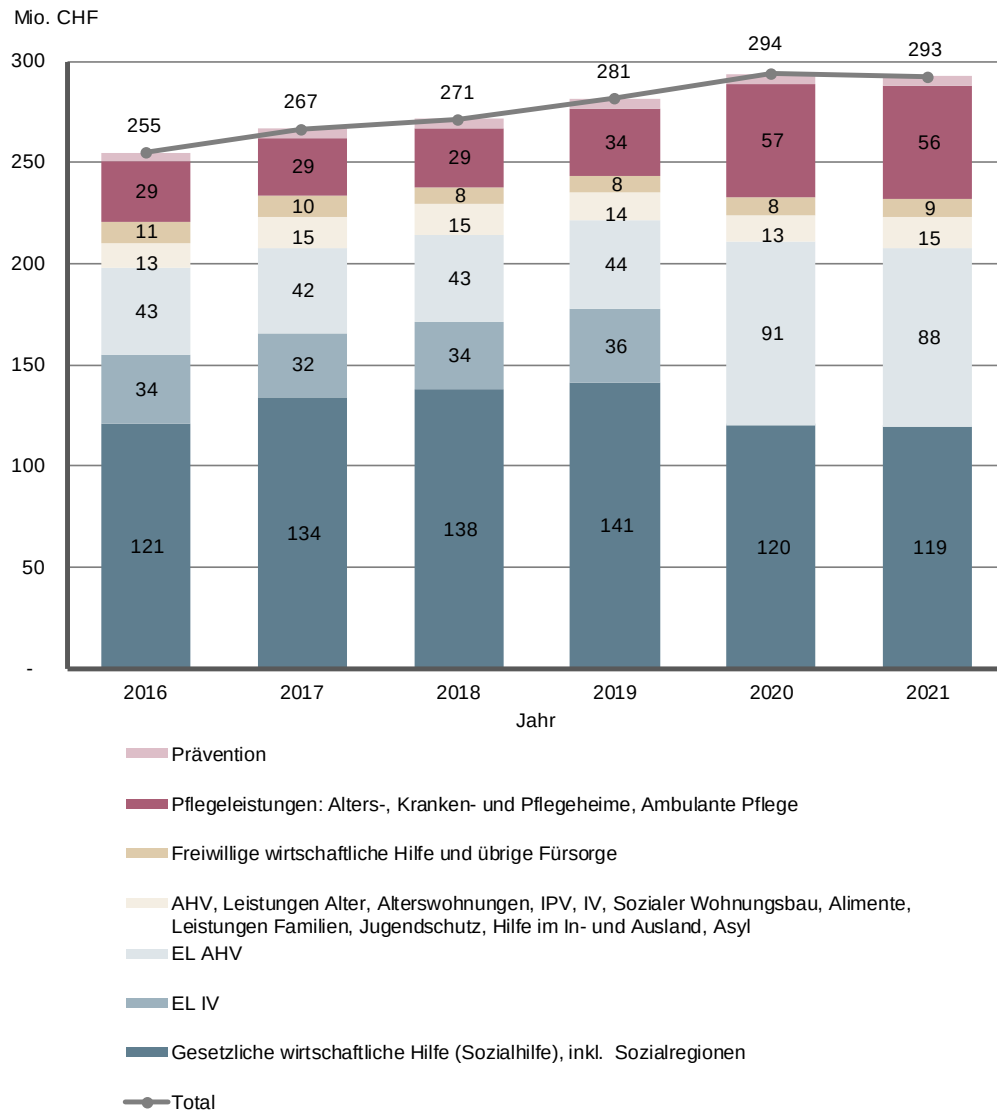
b) Detaillierte Analyse des Nettoaufwands

In der Abbildung 3-2 sind die Leistungsfelder detaillierter aufgeschlüsselt.⁵ Die oben bereits dargestellte Entwicklung der Sozialhilfekosten und der Rückgang der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe sind ebenfalls ersichtlich. Die Auswirkung der Aufgabenentflechtung im Bereich der EL auf den kommunalen Nettoaufwand ist in der Grafik insofern abgebildet, als dass der Nettoaufwand für die EL IV ab 2020 verschwindet, während dafür der Nettoaufwand für die EL AHV ansteigt. Die Zahlen sind noch nicht aussagekräftig, da die Änderung erst drei Jahre her ist und zusätzlich noch die Übergangsbestimmungen der schweizweit ab 2021 in Kraft getretenen EL-Reform gelten.⁶ Der Anstieg in den Pflegekosten widerspiegelt die Entwicklung in Abbildung 3-1.

⁵ Bei den berücksichtigten Beträgen der AHV und IPV handelt es sich um einzelne Fälle, da die Gemeinden in diesen Bereichen nicht zuständig sind. Die Beträge sind insgesamt vernachlässigbar, wurden der Vollständigkeit halber jedoch auch berücksichtigt.

⁶ Die Gesetzesanpassung der EL beinhaltet eine Änderung der Bemessungsgrundlage und zielt auf den Erhalt des Leistungsniveaus, die stärkere Berücksichtigung des Vermögens und die Verringerung der Schwelleneffekte ab. Während der dreijährigen Übergangsfrist wird der EL-Anspruch per 1. Januar 2021 nach neuem und altem Recht berechnet. Die für die Beziehenden bessere Variante dieser Berechnung wird angewendet.

Abbildung 3-2: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – detaillierte Analyse

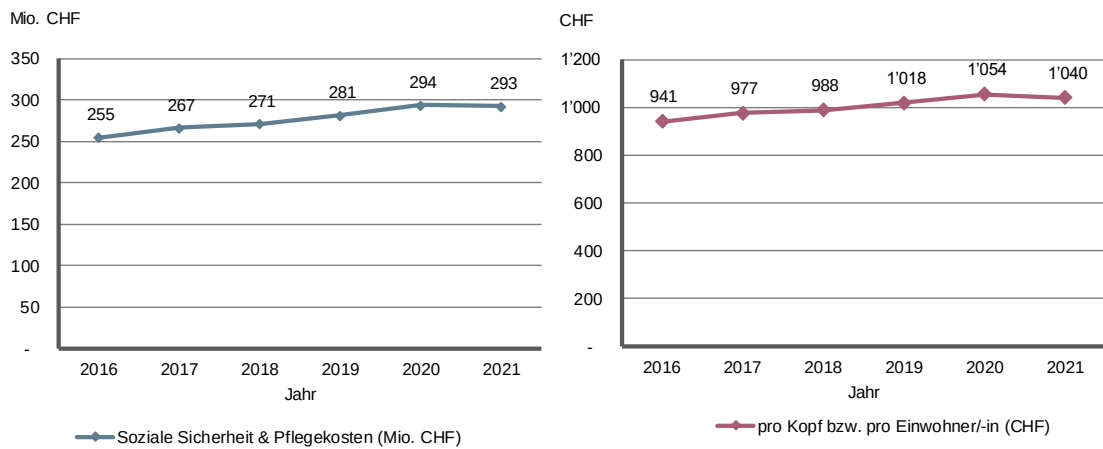


c) Entwicklung des Nettoaufwands pro Kopf

Die Abbildung 3-3 zeigt auf, wie die Kosten im Bereich der Sozialen Sicherheit im Zeitraum von 2016 bis 2021 absolut um 14.8% gestiegen sind, der pro Kopf-Anstieg jedoch weniger ausgeprägt ausfällt (+10.4%). Der Rückgang von 2020 auf 2021 widerspiegelt den schweizweiten Rückgang der Sozialhilfequote durch weniger Neuzugänge im zweiten Jahr der Coronapandemie.⁷ Im betrachteten Zeitraum von 2016 bis 2021 wuchs die Bevölkerung um 4%.

⁷ BFS, Weniger Neuzugänge führten im zweiten Pandemiejahr 2021 zur Abnahme der Sozialhilfequote auf 3,1%, 2022.

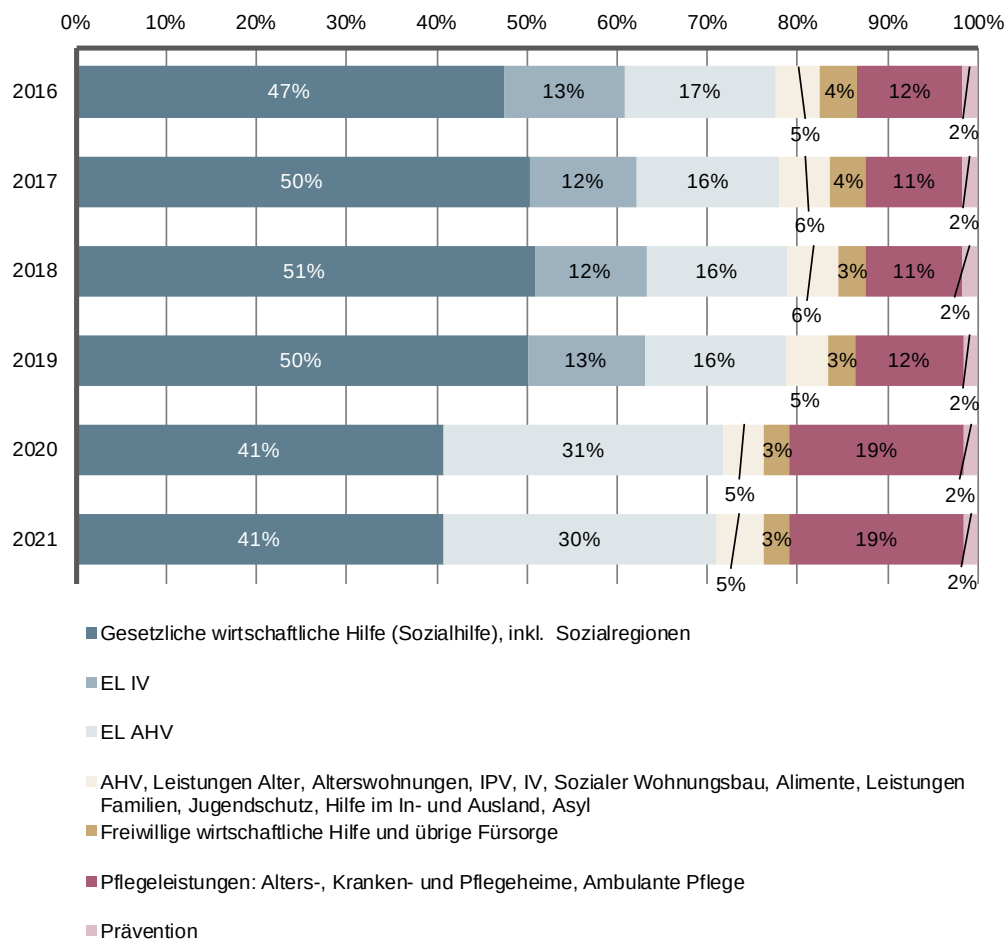
Abbildung 3-3: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – Total und pro Kopf



d) Relative Entwicklung der einzelnen Aufgabenfelder

In der Abbildung 3-4 ist ersichtlich, wie sich die Zusammensetzung des Nettoaufwands nach den einzelnen Aufgabenfeldern im Bereich der Sozialen Sicherheit über die Zeit für die Gemeinden entwickelte. So macht der Rückgang der gesetzlichen Leistungen der Sozialen Sicherheit von 2019 auf 2020 10 Prozentpunkte aus. Um rund 8 Prozentpunkte haben die Pflegekosten zugenommen, die von den Gemeinden übernommen wurden – im Austausch mit den Fremdplatzierungskosten, die in die kantonale Zuständigkeit fielen. Der Anteil der EL blieb insgesamt nach der Aufgabenentflechtung von 2019 auf 2020 ungefähr gleich. So macht der Anteil der EL AHV an den kommunalen Nettokosten ab 2020 ähnlich viel aus wie bis 2019 die Nettokosten für die EL IV und die EL AHV.

Abbildung 3-4 Zusammensetzung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – Anteile der Aufgabenfelder



3.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Im Bereich der Sozialen Sicherheit ist insgesamt bis 2018 eine Kostensteigerung beobachtbar, die bei Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung ab 2019 weitgehend stagniert. Die Betrachtung der einzelnen Aufgabenfelder über die Zeit ergibt aufgrund der Verschiebungen in den Zuständigkeiten und Finanzierungen einzelner Aufgabenfelder (EL AHV/IV, Fremdplatzierung, Pflegekosten) von 2019 auf 2020 ein uneinheitliches Bild. Insgesamt ist eine Verlangsamung der Kostenentwicklung ersichtlich, im Vergleich 2020 und 2021 ist sogar eine Stagnation der Kosten beobachtbar.

Die Kostenentwicklung im Bereich der Sozialen Sicherheit begründet keinen Handlungsbedarf. Die mittelfristige Kostenentwicklung der Neuverteilung der Aufgabenfelder (vgl. Kapitel 3.2) wird in 3 bis 5 Jahren zu überprüfen sein.

4 Bildung

4.1 Leistungsfelder

Kommunal fallen durch die Volksschule bei den Gemeinden Personal-, Betriebs- und Infrastrukturkosten an. Die Aufgabenfelder innerhalb des funktionalen Kontos 2 (Bildung) sind einerseits entlang der Schulstufen und andererseits nach speziellen Angeboten oder Unterrichtsformen gegliedert. Konkret enthält das Konto die folgenden Leistungsfelder:

- Kindergarten
- Primarschule
- Sekundarschule
- Kreisschulen und weitere regionale Schulkooperationen innerhalb der Volksschule
- Spezielle Förderung (vormals Kleinklassen)
- Sonderschule
- Werken und Hauswirtschaft
- Musikschule
- Schulleitung, Schulverwaltung
- ICT
- Tagesbetreuung
- Schulsozialarbeit

In der Bildung betrachten wir die kommunalen Nettoaufwände in den oben aufgelisteten Aufgabenfeldern und legen zusätzlich einen Fokus auf die Entwicklung der kommunalen Besoldungskosten innerhalb dieser Leistungsfelder sowie auf die Schülerpauschalen. Der Kanton richtet diese Pauschalen gegenüber den Gemeinden als Teilabgeltung der Lohnkosten aus.

4.2 Kontext

Im Zeitraum von 2016 bis 2018 traten im Bereich der Bildung folgende Änderung im Volksschulgesetz (VGS) in Kraft, die Auswirkungen auf die kommunalen Finanzhaushalte hatten.

- Auf den 1. Januar 2016 wurde die Schülerpauschale eingeführt, womit sich der Kanton in einer neuen Form an den kommunalen Bildungskosten beteiligt.⁸ Sie ersetzte die nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der Lehrkräfte (Klassifikation). Die Schülerpauschalen bestehen aus einem Normkostenanteil pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie aus einer lektionenbasierten Kostenbeteiligung (Lektionenpauschale). Die Lektionenpauschale deckt über die Grundausrüstung zusätzlich zu

⁸ Regierungsratsbeschluss, Botschaft und Entwurf Nr. 2014/65 vom 14. Januar 2014, Kantonsratsbeschluss Nr. RG 003a/2014 vom 7. Mai 2014.

erteilende Lektionen und kann individuell zugesprochen werden, um den Bedarf an Mehrlektionen bei zusätzlicher sozialer Belastung in einer Gemeinde abzufangen. Der Beitragsatzprozentsatz des Kantons an die Schülerpauschale wurde auf der Grundlage der Globalbilanz 2015 von 43.75% auf 38% gesenkt.

- Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden trat ab 1. August 2018 eine Gesetzesrevision in Kraft, die Anpassungen in der Speziellen Förderung sowie Klärungen und Abgrenzungen der kommunalen und kantonalen Leistungsfelder vornahm, indem zwischen Regelschule und kantonalen Spezialangeboten unterschieden wird.⁹ Seither sind die Gemeinden für die Regelschule und die niederschweligen Angebote der Speziellen Förderung zuständig, während der Kanton sämtliche darüber hinaus gehende Spezialangebote organisiert. Gleichzeitig mit der Entflechtung der Speziellen Förderung wurde diese auch flächendeckend und auf die lokalen Gegebenheiten angepasst umgesetzt. Im Zuge der Revision wurden auch einzelne Finanzierungsbestimmungen über die Schülerpauschalen und die Schulgelder präzisiert, mit denen sich die Gemeinden an den kantonalen Kosten beteiligen.¹⁰

Ende 2021 wurde ausserdem klar, dass die geplante Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung verzögert voranschreitet. Dies wirkt sich auf die Finanzierung der Sonderpädagogik aus, für deren Organisation grundsätzlich der Kanton zuständig ist. Die Gemeinden beteiligen sich jedoch mit einem Schulgeld an der Finanzierung der sonderpädagogischen Angebote. Diese Finanzierungsaufteilung war ursprünglich bis 2022 befristet, wurde jedoch um vier Jahre verlängert. Dabei werden die Beiträge degressiv gestaltet, das heisst, bis im Jahr 2025 sollen die Gemeinden nur noch 25% der aktuellen Beträge leisten.¹¹

Die kommunalen Kosten im Bereich der Volksschule werden wie bereits in Kapitel 2 erwähnt nur im Zeitraum 2018-2021 betrachtet, da die Daten der Zweckverbände davor nur sehr aufwändig aufzubereiten gewesen wären. In den folgenden Auswertungen sind daher keine allfälligen finanziellen Auswirkungen der obengenannten Gesetzesänderungen ersichtlich.

4.3 Entwicklung des Nettoaufwands

Die folgenden Unterkapitel zeigen die Entwicklung der gesamten kommunalen Bildungskosten auf und legen zusätzlich einen Fokus auf die Entwicklung der Löhne der Lehrpersonen sowie deren Deckung durch die Schülerpauschalen.

a) Übersicht der Entwicklung des Nettoaufwands in der Bildung absolut und pro SuS

Die Entwicklung der gesamten Bildungskosten ist in Abbildung 4-1 ersichtlich, die die den Nettoaufwand der Gemeinden nach verschiedenen Kategorien ausweist. Da die

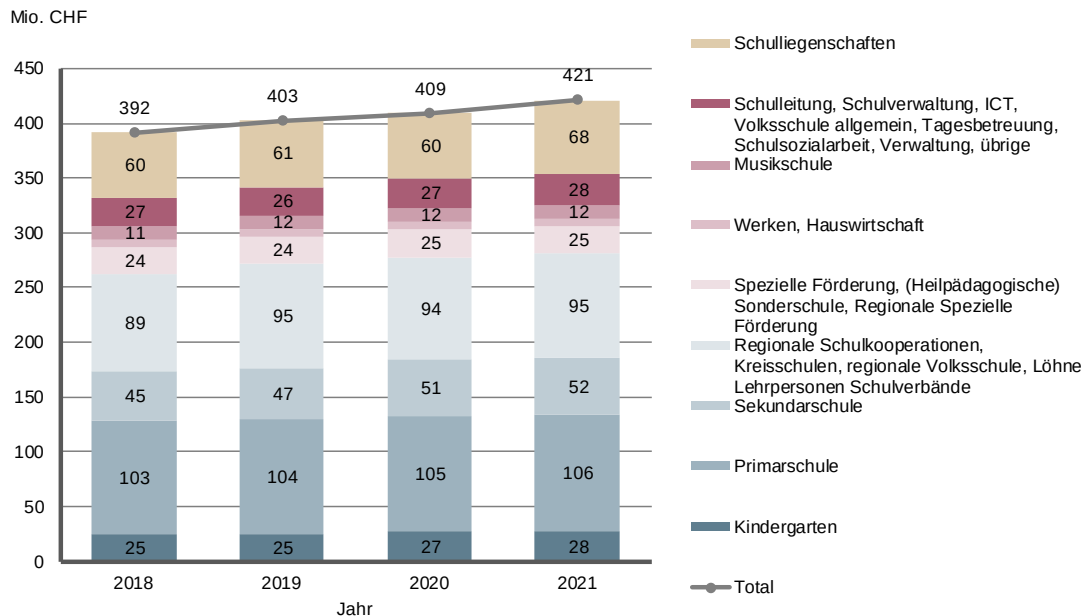
⁹ Regierungsratsbeschluss, Botschaft und Entwurf Nr. 2018/63 vom 16. Januar 2018, Kantonsratsbeschluss Nr. RG 0004/2018 vom 28. März 2018.

¹⁰ Volksschulamt des Kantons Solothurn, Leitfaden Spezielle Förderung, 2018.

¹¹ Regierungsratsbeschluss, Botschaft und Entwurf Nr. 2021/1013 vom 5. Juli 2021, Kantonsratsbeschluss Nr. SGB 0133/2021 vom 9. November 2021

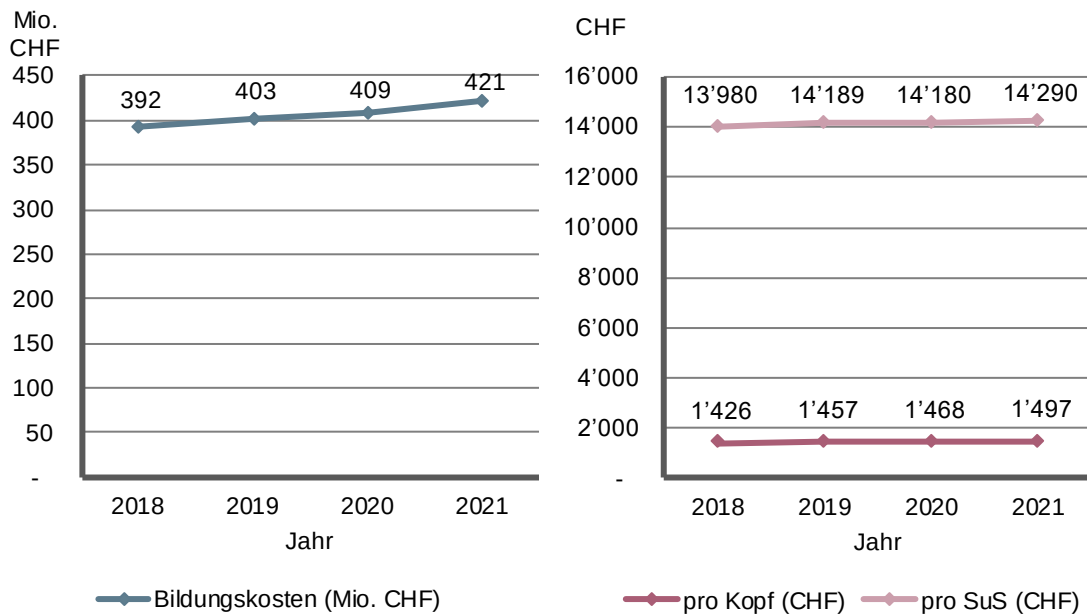
Schulzweckverbände (i.d.R. Kreisschulen) über die Gemeinden abrechnen, sind die Aufwände der Kreisschulen hier enthalten und somit alle Schulträger mitberücksichtigt.

Abbildung 4-1: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Bildung – detaillierte Analyse



Während ein Anstieg der Bildungskosten von insgesamt 392 auf 421 Mio. Franken Nettoaufwand zwischen 2018 und 2021 (+7.5%) zu sehen ist, relativiert sich diese Entwicklung bei einer Betrachtung pro Kopf beziehungsweise pro SuS: In Abbildung 4-2 wird aufgezeigt, dass der Anstieg pro Kopf (+4.9%) und jener pro SuS (+2.2%) weniger ausgeprägt ausfällt. Die Anzahl Schülerinnen und Schüler ist in den betrachteten vier Jahren um 5% gestiegen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen entwickeln sich die Bildungsausgaben somit insgesamt relativ stabil, wenn auch nur ein Zeitraum von 4 Jahren betrachtet wird.

Abbildung 4-2: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Bildung – Total, pro Kopf und pro SuS

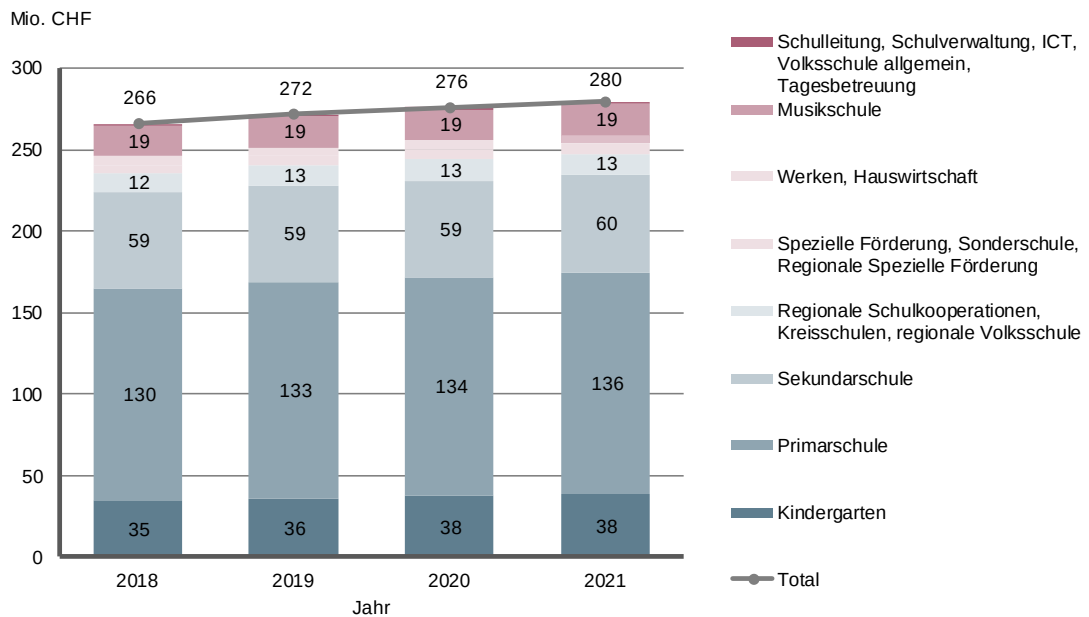


b) Löhne der Lehrpersonen

Um die Abdeckung der Schülerpauschale zu beurteilen, wurde in einem ersten Schritt der Fokus auf die Löhne der Lehrpersonen aller Schulträger gelegt. In Abbildung 4-3 ist zu sehen, wie auch die Netto-Personalkosten¹² leicht steigen (+5.1%), wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie die Bildungskosten insgesamt. Der Anstieg ist über alle Kategorien weitgehend gleich verteilt.

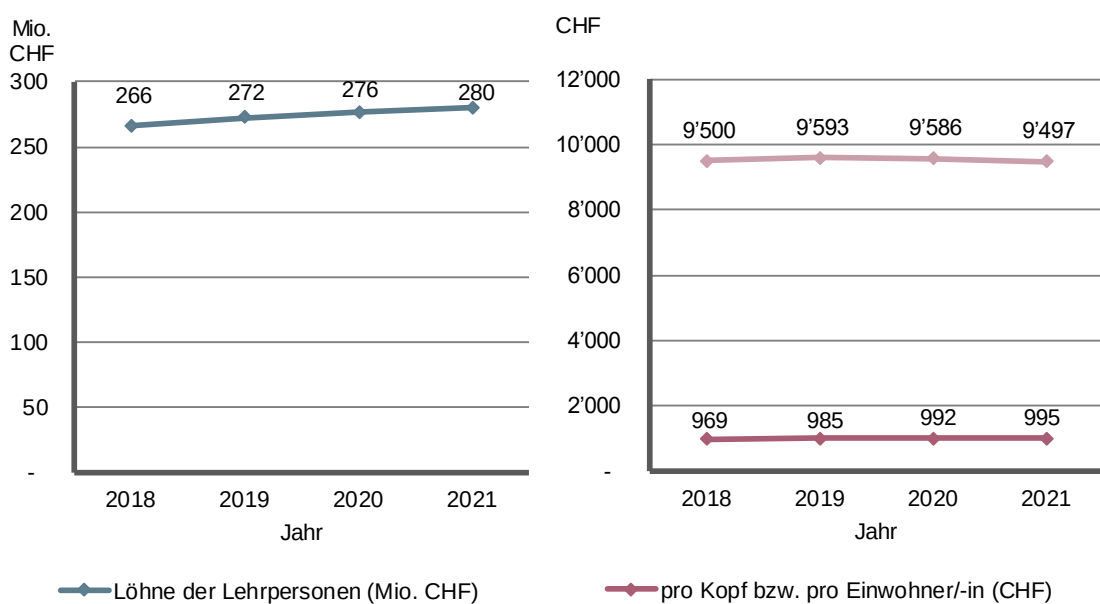
¹² Für die folgende Analyse wurden die Nettolöhne der Lehrpersonen aus den Erfolgsrechnungen berücksichtigt, das heisst die Löhne ohne Personalnebenkosten. Somit ist auch ein Abgleich mit der Schülerpauschale möglich, die explizit zur Teilabgeltung der Nettolohnkosten der Gemeinden konzipiert ist.

Abbildung 4-3: Entwicklung des Nettoaufwands für die Personalkosten im Bereich der Bildung – detaillierte Analyse



Pro Kopf macht der Anstieg 2.6% aus und pro SuS betrachtet ist keine Zunahme erkennbar. Die Löhne der Lehrpersonen pro SuS sind weitgehend stabil, da sich die Schulträger an kantonalen Vorgaben zur Klassenzusammensetzung und dem Einsatz von Lehrpersonen orientieren.

Abbildung 4-4: Entwicklung der Nettolohnkosten für Lehrpersonen – Total, pro Kopf und pro SuS

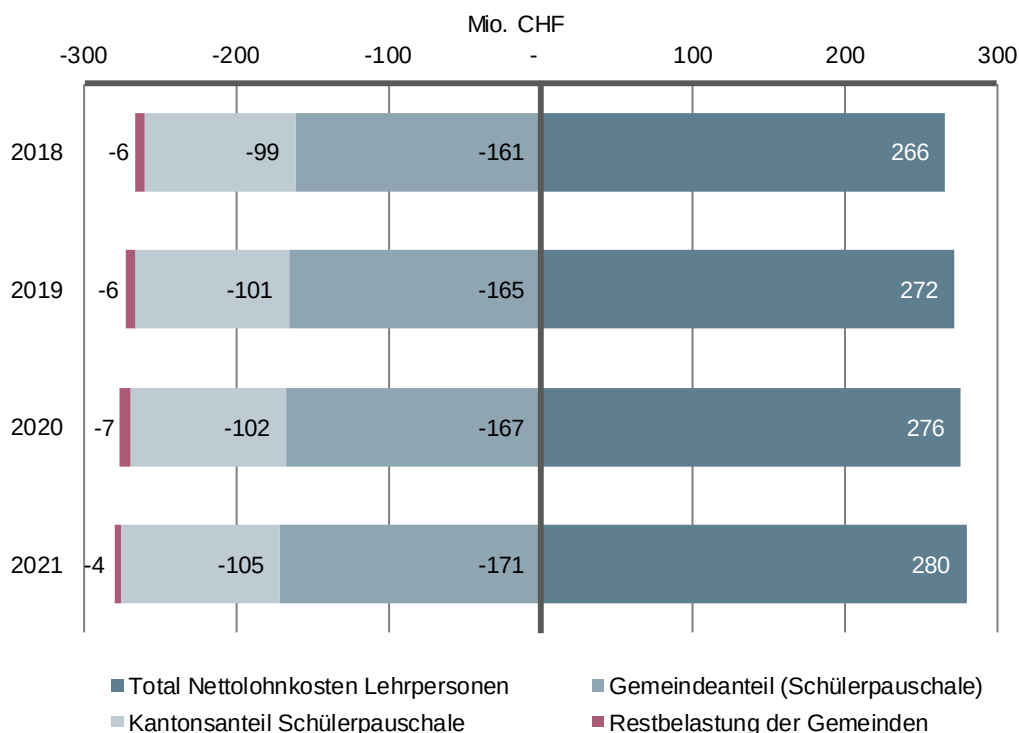


c) Abdeckungsgrad der Schülerpauschale

Im vorliegenden Kapitel wurde geprüft, ob die Schülerpauschalen hoch genug ausfallen, um die Personalkosten bzw. Nettolohnkosten der Lehrpersonen der Volksschule wie vorgesehen abzudecken. In Abbildung 4-5 sind rechts die Nettolohnkosten der Lehrpersonen zu sehen und links die Schülerpauschalen. Die Pauschalen sind in den Gemeinde- sowie den Kantonsanteil aufgeteilt¹³, die theoretisch 38% sowie 62% der Nettolohnkosten decken sollen. Der rote Balken zeigt die Restbelastung an, die nach Abzug der Schülerpauschale noch durch die Löhne der Lehrpersonen besteht. Der ungedeckte Teil der Kosten von 4 bis 7 Mio. Franken macht prozentual 1-3% der Personalkosten aus. Die Nettolohnkosten werden somit durch die Schülerpauschalen weitestgehend gedeckt. In der Grafik sind alle Schulträger (d.h. inkl. Kreisschulen) berücksichtigt.

Gemäss der Rückmeldung des Volksschulamts sind die ungedeckten Kosten vermutlich durch freiwillige Angebote gemäss Vernehmlassungserläuterungen¹⁴ wie Wahlangebote, Musikunterricht, Sportunterricht, Aufgabenhilfe und schulische Betreuung erklärbar. Denkbar sind auch «Assistenz- und Partnerlektionen», die die zusätzlichen Kosten verursachen. Auf eine vertiefte weitere Untersuchung wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit an dieser Stelle verzichtet.

Abbildung 4-5: Abdeckung der Personalkosten durch die Schülerpauschalen



¹³ Gemäss Berechnung des VSA.

¹⁴ Regierungsrat, Volksschulgesetz (VSG; Nachführung). Vernehmlassungsentwurf vom 17. September 2019

4.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

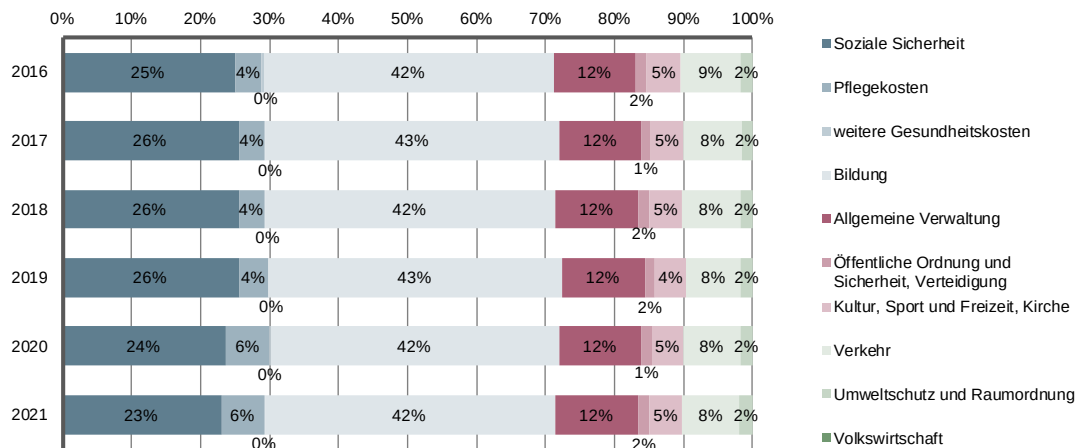
Die Besoldungskosten im Bildungsbereich steigen im Zeitraum von 2018 bis 2021 pro SuS nur leicht an, insbesondere wenn die steigenden Schülerzahlen berücksichtigt werden. Zwischen den einzelnen Aufgabenfeldern im Bereich der Volksschule ereigneten sich keine nennenswerten Kostenverschiebungen.

Gemäss dem Volksschulgesetz (VSG) legt der Kantonsrat auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts den Beitragsprozentsatz des Kantons bei den Schülerpauschalen in der Volksschule jeweils für vier Jahre fest. Die Überprüfung des angepeilten Kantonsbeitrags von 38% an den Nettokosten der Lehrpersonenbesoldung ergab, dass der Deckungsbeitrag der Schülerpauschale treffgenau ist. Im Abgleich mit den von den Gemeinden angegebenen Personalkosten im Bildungsbereich deckt der Kantonsanteil rund 37% der Nettolohnkosten. In Anbetracht des stimmigen Deckungsbeitrags ist eine Anpassung des Prozentsatzes nicht zwingend erforderlich.

5 Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern

Die Abbildung 5-1 setzt die kommunalen Aufwände im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Bildung in Perspektive zu den Kosten der weiteren Aufgaben der Gemeinden. Dabei ist klar ersichtlich, dass die bisher betrachteten Aufgabenfelder über 70% des Gesamtnettoaufwands der Gemeinden ausmachen.

Abbildung 5-1: Zusammensetzung des Nettoaufwands der Gemeinden – Anteile der Bereiche



Weiter ist in dieser Grafik zu sehen, dass der Anteil der Sozialen Sicherheit von 2019 auf 2020 leicht sinkt, während der Anteil der Pflegekosten leicht ansteigt. Dies ist auf die bereits in Kapitel 3 dargelegte Aufgabenentflechtung zurückzuführen. Der Anteil der Bildungskosten bleibt über die Zeit weitgehend konstant.

6 Tragbarkeit

Um die Tragbarkeit der Bereiche der Sozialen Sicherheit und der Bildung für die Gemeinden zu beurteilen, werden diese dem finanziellen Leistungsvermögen der Gemeinden gegenübergestellt. Die Frage ist dabei, ob und inwiefern die leicht steigenden Kosten in den beiden betrachteten Bereichen dazu führen, dass Gemeinden finanziell unter Druck geraten. In Abbildung 6-1 ist ersichtlich, dass sich die Kosten im Bereich der Sozialen Sicherheit, der Pflege sowie der Bildung im Zeitraum von 2016 bis 2021 zusammen von 627 auf 714 Mio. Franken steigerten, was einem Anstieg von 14% (87 Mio. Franken) entspricht. Dieses Wachstum liegt nur unwesentlich über den 13% (33 Mio. Franken), um die die Kosten für die weiteren kommunalen Aufgabenfelder im selben Zeitraum angewachsen sind.

Abbildung 6-1: Abdeckung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Bildung durch die Steuereinnahmen

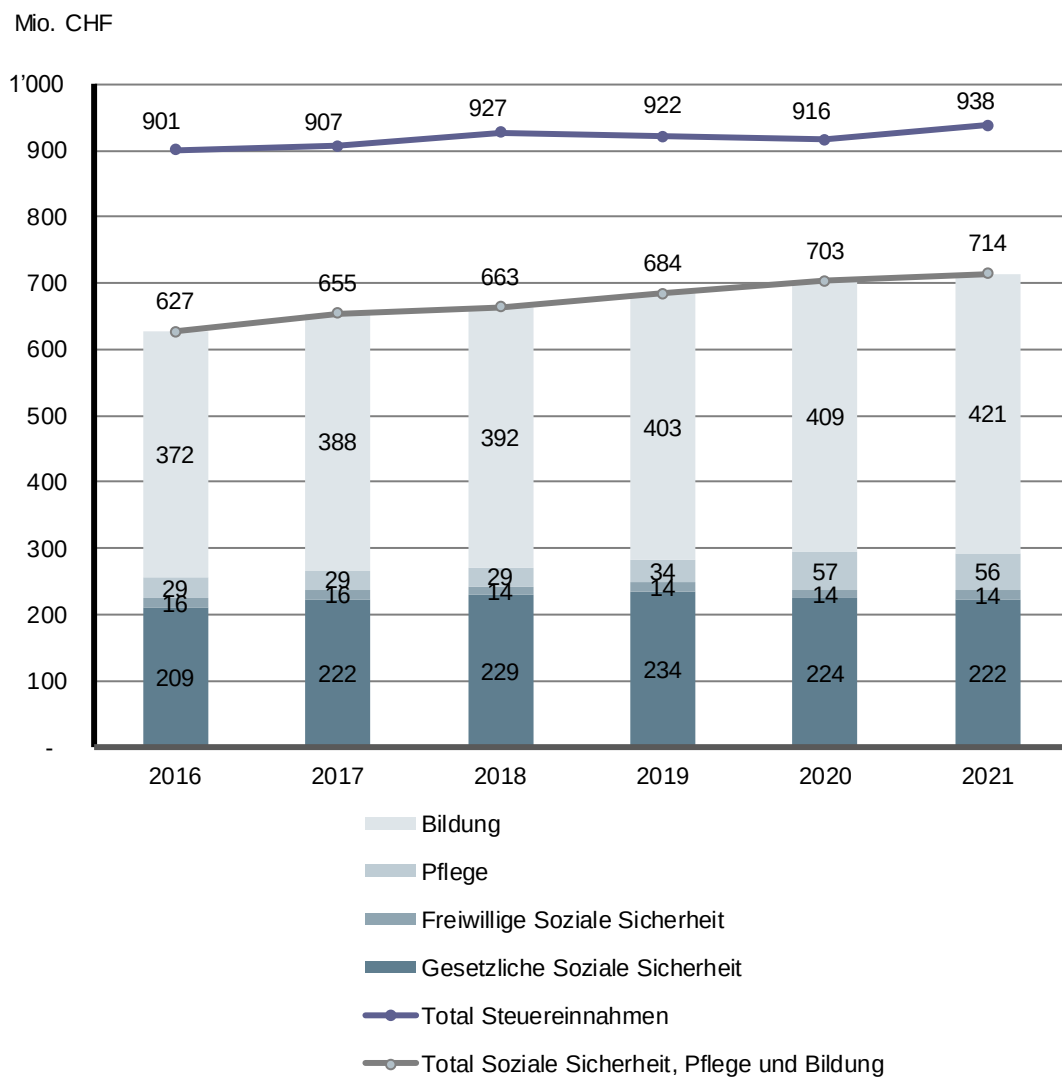


Abbildung 6-1 zeigt auch die Entwicklung der Steuereinnahmen¹⁵ im Vergleich zu den Gemeindefaufwänden: Sie gehen nach 2018 leicht zurück, bevor sie 2021 wieder ansteigen. Diese Entwicklung ist unter anderem durch die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) bedingt, die 2020 in Kraft trat und zu einem Rückgang der Steuereinnahmen von Unternehmen führte. Im betrachteten Zeitraum nehmen die Steuererträge um 37 Mio. Franken zu. Auf die Effekte der STAF hat der Kanton reagiert und den Finanz- und Lastenausgleich um die Gefässe zum STAF-Ausgleich ergänzt: Den Einwohnergemeinden werden von 2020 bis 2027 (d.h. während 8 Jahren) voraussichtlich rund 196 Mio. Franken ausgeglichen. Im Schnitt beträgt der Ausgleich 24.4 Mio. Franken pro Jahr.

Die Nettoaufwände im Bildungsbereich und in der Sozialen Sicherheit sind grundsätzlich durch das reine Steueraufkommen finanzierbar. Dies, obschon der mittlere Steuerfuss im gleichen Zeitraum gesunken ist. Die Differenz zwischen den Steuereinnahmen und den Kosten für die zwei Bereiche, d.h. die restlichen verfügbaren finanziellen Steuermittel für andere Aufgaben, wird jedoch über die Jahre relativ und absolut kleiner: Während sie 2016 noch ein Drittel der Steuereinnahmen (627 Mio. Nettoaufwand gegenüber 901 Mio. Steuereinnahmen) ausmacht, sind es 2021 bloss noch ein Viertel (714 Mio. Nettoaufwand gegenüber 938 Mio. Steuereinnahmen). Hier ist allerdings zu bemerken, dass den Gemeinden neben den Steuereinnahmen noch andere zweckfreie Mittel zufließen, wie die Mittel aus dem kantonalen Finanz- und Lastenausgleich, weitere Transfererträge von Dritten (Sachgruppe 46), Finanzerträge (Erträge aus Liegenschaften) oder Entgelte (u.a. Konzessionsgebühren) etc.

¹⁵ Als Steuereinnahmen wurden die allgemeinen Gemeindesteuern (Funktionales Konto 9100 in der Erfolgsrechnung) und die Sondersteuern (Funktionales Konto 9101 in der Erfolgsrechnung) berücksichtigt.

7 Fazit

Die Kosten in den Bereichen Soziale Sicherheit und Bildung (Besoldungskosten) entwickelten sich seit 2016 moderat. Bei der Betrachtung pro Kopf beziehungsweise pro SuS fällt das Kostenwachstum gering aus und in den letzten Jahren zeichnet sich sogar eine Stagnation der Kosten ab. Der relative Anteil der beiden betrachteten Bereiche am gesamten kommunalen Nettoaufwand bleibt über die Zeit stabil. Auch die relative Kostenverteilung zwischen den Aufgabenfeldern innerhalb der Sozialen Sicherheit sowie innerhalb der Bildung ist unter Berücksichtigung der genannten Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (EL AHV/IV, Fremdplatzierung, Pflegekosten) im betrachteten Zeitraum konstant geblieben.

Durch die Steuereinnahmen und weitere Einkünfte der Gemeinden, wie die im Finanz- und Lastenausgleich geschaffenen Gefässe zum STAF-Ausgleich, ist die Tragbarkeit des Nettoaufwands für die zwei betrachteten Bereiche durch die Gemeinden weitgehend gegeben. Es besteht somit aufgrund der hier untersuchten Sachlage kein zwingender Handlungsbedarf für allfällige Anpassungen der Steuerungsgrössen (Dotationen) im Finanz- und Lastenausgleich und kaum Handlungsbedarf bezüglich des Beitragsprozentsatzes des Kantons an die Schülerpauschale.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Statistik BFS (2022): Weniger Neuzugänge führten im zweiten Pandemiejahr 2021 zur Abnahme der Sozialhilfequote auf 3,1%, Medienmitteilung vom 20.12.2022.

Kanton Solothurn (2020): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) vom 30.11.2014 (Stand 01.01.2020), URL: https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/131.73, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kanton Solothurn (2022): Bildungsstatistik Kanton Solothurn. Obligatorische Schule - Schuljahr 2021/2022. Auswertungen, URL: https://so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-vsa/Schulsystem/Statistik/2022_statistik_oblig_schule.pdf, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kanton Solothurn (2023): Gemeindefinanzstatistik, Erfolgsrechnung 2016-2021, URL: <https://gefin.so.ch/home?4&0=lr01>, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kanton Solothurn (2023): Innerkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, URL: <https://sozialhilfehandbuch.so.ch/praxis-sozialhilfe/stationaere-massnahmen/massnahmen-kinder-und-jugendliche/innerkantonale-platzierungen-in-kinder-und-jugendheimen/>, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kantonsrat des Kanton Solothurns (2014): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG). Kantonsratsbeschluss vom 7. Mai 2014, Nr. RG 003a/2014.

Kantonsrat des Kanton Solothurns (2018): Änderung des Volksschulgesetzes als Folge der Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Regelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (kantonale Spezialangebote). Kantonsratsbeschluss vom 28. März 2018, Nr. RG 0004/2018.

Kantonsrat des Kanton Solothurns (2021): Volksschule; Verlängerung der Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten der Sonderpädagogik bis 31. Juli 2026. Kantonsratsbeschluss vom 9. November 2021, KRB Nr. SGB 0133/2021.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2014): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG). Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 14. Januar 2014, RRB Nr. 2014/65.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2018): Änderung des Volksschulgesetzes als Folge der Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Regelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (kantonale Spezialangebote). Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 16. Januar 2018, RRB Nr. 2018/63.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2019): Volksschulgesetz (VSG; Nachführung), Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn, Vernehmlassungsentwurf vom 17. September 2019.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2021): Volksschule; Verlängerung der Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten der Sonderpädagogik bis 31. Juli 2026. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 5. Juli 2021, RRB Nr. 2021/1013.

Volksschulamt des Kantons Solothurn (2018): Leitfaden Spezielle Förderung, URL: https://so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-vsa/Foerdern/Spezielle_Foerderung/leitfaden_spezielle_foerderung_webversion.pdf, abgerufen am 24. Januar 2023.